ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XLVI SECTIO G 1999

Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

PAWEŁ SOBIESZEWSKI, WOJCIECH TARAS

Синдром НИМБЫ а польский Атомный Закон

Syndrom NIMBY a polskie prawo atomowe

Аббревиатура НИМБЫ означает что-то нежелательное в данном месте, это как правило повсеместно пользующаяся признанием проектированная стройка выгодная для общества в целом, однако нежелательная для местной группы, вблизи которой она должна находиться („not in my back yard" – НИМБЫ). Термин введен Вальтером Розенбаумом в половине 90-х годов хорошо передает сущность глобального уже явления, которому не в состоянии противостоять совремнные правительства основаны на принципах демократии и правового государства[1].

Бескомпромиссное сопротивление данного общества перспективе существования рядом с нежелательной инвестицией влечет за собой проблему выбора метода смягчения конфликтов того типа. Надо подчеркнуть факт, что основой конфликта названного НИМБЫ является требование местной общественности участвовать в акте его решения независимо от уровня управления, на котором решение принимается. Выражание частичных

[1] W. A. Rosenbaum: *Environmental Politics and Policy*, Washington DC 1995, стр. 255–259

интересов все новыми территориальными общественностями или группами давления заставляет центральное правительство включаться в разрешение ряда местных конфликтов, что одновременно понижает его способность действенно управлять общественными делами. Отсутствие проверенных методов смягчения таких конфликтов демократическим путем влечет за собой необходимость предпочтения интереса местной общественности (меньшенства) за счет национальных интересов (большинства). Предохранительной мерой не может быть, конечно, местный референдум, так как его результат быдет предопределен в каждом случае. Мнения экспертов также не в состоянии изменить недоброжелательное отношение общества к местоположению инвестиции, так как касаются сложных технических данных превышающих способности понятия сути дела средне образованным гражданином, и не смогут оповергнуть более частого убеждения общества, что наука и технология не только улучшают условия жизни населения, но и ведут в некоторых случаях к их значительному ухудшению. Синдром НИМБЫ становится, таким образом, одним из проявлений напряжения между экономическим ростом и требованиями охраны натуральной среды.

Дело размещения атомных электростанций и складов радиоактивных отходов в Польше правительсто не считает делом срочным, более серьезные конфликты вызывает, кажется, размещение свалок мусора или сжигание коммунальных отходов. Есть, поэтому, время задуматься над процедурами согласовывания интересов между правительством и местной общественностью в случае, когда строительство атомной электростанции было бы единственным решением проблемы дефицита электроэнергии в масштабах страны.

Под понятием „атомное лраво" мы понимаем совокупность юридических правил, регулирующих отношения, выступающие в процессе использования атомной энергии, охватывающей как законы внутреннего права, так и законы международного права, относящиеся ко всем аспектам использования этой энергии.

Деятельность в области атомной физики в Польше началась с момента образования в 1955 г. Института Ядерный Исследований и создания в 1956 г. учреждения уполномоченного правительства по делам использования ядерной энергии. Создание этих

учреждений вызвало необходимость издания юридических актов, определяющих принципы их действия, а тем самым, косвенно, использования атомной энергии. В 1982 г. принято закон о создании Государственного Агентства Ядерной Физики[2].

Работа над созданием польской системы атомного закона закончена в 1986 г., с утверждением, 10 апреля, Атомного Закона[3]. Этот закон является сейчас самым важным юридическим актом, относящимся к использованию атомной энергии. К закону издано ряд исполнительных актов.

Кроме Атомного Закона большое значение в области ядерной физики имеет закон от 2 декабря 1993 г. о принципах особого контроля за товарами и технологиями[4], ввозимыми из-за границы в результате международных договоров и обязательств, заключенных Польшей в области ядерной физики.

Существенное значение для системы польского атомного права имеет также деятельность Председателя Государственного Агентства Ядерной Физики, который на основании законов и целей их использования выдвигает новые распоряжения по компетенции Агентства и Председателя Агентства, сообщаемые в Дневнике Законов „Монитор Польски".

Атомный Закон регулирует деятельность, связанную с использованием атомной энергии для общественно-хозяйствееных нужд, определяет обязанности организационных единиц, ведущих эту деятельность, компетентные органы по этому делу и их задачи, принципы гражданцкой ответственности за ядерные ущербы и ответственность за правонарушения против ядерной безопасности и рациональной защиты.

Суть закона выражает преамбула. Провозглашается необходимость мирного использования атомной энергии в разных областях жизни в процессе хозяйственного развития страны, обеспечение охраны жизни, здоровья и имущества человечества, а также натуральной среды от угрозы, какую несет пользование этой энергией.

Закон уточняет, что деятельность в области использования атомной энергии для общественно-хозяйственных нужд Польши

---

[2] „Журнал Законов" Нр 7, поз. 64

[3] „Журнал Законов" Нр 12, поз. 70 с последующими изменениями.

[4] „Журнал Законов" Нр 129, поз. 598.

охватывает производство, переработку, применение, хранение и транспортировку ядерных материалов и источников ионизационного излучения, а также оборот этих материалов и источников, размещение, проектирование, строительство, пуск, эксплуатацию и ликвидацию ядерных объектов, обезвреживание и хранение радиоактивных отходов, охраны здоровья работников, обслуживающих ядерные объекты, работающих при ядерных материалах, источниках ионизирующего излучения и радиоактивных отходах, а также обучение этих лиц.

В закон включен словарь основных понятий из области ядерной физики, уточняющий специфические термины, употребленные в нем. Сформулированы понятия: ядерного материала, ядерного объекта, ионизирующего излучения, радиоактивного источника, источника ионизирующего излучения, радиоактивных отходов, ядерной безопасности, радиационной защиты, максимальной дозы.

В дальнейшей части закон исчерпывающе определяет деятельность, связанную с использованием атомной энергии, уточняя, что состоит она в производстве, переработке, обороте, хранении, транспортировке и применении ядерных материалов и источников, радиоактивных отходов, строительстве, пуске, эксплуатации или ликвидации ядерных объектов, а также строительстве и эксплуатации складов радиоактивных отходов, производстве и использовании оборудования, содержащего радиоактивные источники, производящие ионизирующее излучение, а также в производстве дозиметрического оборудования, снаряжения и устройств, предохраняющих от ионизирующего излучения, а также открытии лабораторий и мастерских, в которых применяются источники ионизирующего излучения и в обслуживании оборудования, объектов и процессовв, важных из-за ядерной безопасности и радиационной защиты. Вышеназванная деятельность требует согласия соответствующего органа по делам ядерной безопасности и радиационной защиты.

Основные понятия закона – это ядерный материал и радиационная защита. Ядерными материалами являются материалы, содержащие расщепляющие нуклиды или те, которые могут стать расщепляющимися вследствие ядерных реакций, в особенности изотопы урана, плутония и тория.

Источником ионизирующего излучения является радиоактивный источник, т.е. радиоактивное вещество, приготовленное соответствующим образом для использования ионизирующего излучения или устройство, производящее ионизирующее излучение.

Ядерные материалы и радиоактивные источники в Польше учитываются и контролируются, а также физически охраняются. Производство, переработка, оборот, хранение и использование ядерного материала требует соответствующего разрешения. Это разрешение дается Председателем Государственного Агентства Ядерной Физики по предложению начальника данной организационной единицы. В случае выдачи такого разрешения организационная единица, получившая его, обязана вести учет и контроль ядерных материалов и обязана обеспечить их физическую охрану – т.е. организационные и технические мероприятия, которые имеют своей целью обеспечение эффективной защиты ядерных материалов от диверсий, саботажа, краж и т.п.

Польское атомное право определяет также принципы ввоза и транспортировки через Польшу ядерных материалов. Они могут импортироваться из-за границы организационными единицами, обладающими специальными разрешениями и только с соответствующим свидетельством производителя включающим необходимые данные о ядерном материале или радиоактивном источнике. Ввоз радиоактивных отходов из-за границы запрещается. Вывоз вышеназванных материалов возможен лишь только с соответствующим разрешением. Перевозка таких материалов через территорию Польши разрешается только в случае, если они упакованы и транспортируются определенным законами способом для перевозки опасных материалов. Ядерные материалы необходимо так готовить к транспортировке и транспортировать, чтобы предотвратить наступление самоподдерживающихся реакций расщепления атомногоядра.

Закон устанавливает также, так называемые, пограничные дозы, т.е. самые большие дозы ионизирующего излучения, определенные для отдельных групп людей, которые нельзя нарушать, кроме случаев, предусмотренных законом.

Отдельный раздел в законе занимают ядерные объекты, т.е. объекты или оборудование, в которых производится, перерабатывается, используется, хранится или транспортируется ядерный материал в количестве, позволяющем осуществить

самоподдерживающиеся реакции расщепления атомного ядра. Такими объектами являются электростанции и ядерные теплоцентрали, предприятия, применяющие ядерные реакторы в виде источника тепловой энергии или излучения для технологических целей, предприятия производства, переработки и хранения ядерных материалов, а также ядерные исследовательские и опытные реакторы. Зачисление объекта или оборудования к ядерным объектам наступает на основе решения Председателя Государственного Агентства Ядерной Физики. Закон вменяет в обязанность создавать вокруг ядерных объектов охранные зоны, являющиеся территорией, использование которой ограничено с целью уменьшения угрозы радиации.

В законе определены также принципы поведения с радиоактивными отходами. Радиоактивные отходы – это предметы твердые, жидкие или газообразные, содержащие радиоактивные вещества или зараженные этими веществами выше определенного уровня, дальнейшее использование которых нецелесообразно или невозможно. Отходы эти необходимо обезвредить методом, не угрожающим людям и среде. С этой же целью запланировано создание Национального Хранилища Радиоактивных Отходов. Распоряжением Председателя Государственного Агентства Ядерной Физики от 2 сентября 1994 г. по делу определения Национального Хранилища Радиоактивных Отходов такое хранилище, под названием „Центральное Хранилище Радиоактивных Отходов"[5] было создано на территории гмины Ружан.

Отдельно были отрегулированы принципы обучения и охраны здоровья работников, занятых при ядерных материалах, источниках ионизирующего излучения или радиоактивных отходах.

Закон поддерживает Государственное Агентство Ядерной Физики, созданное на основе закона от 27 февраля 1982 г. и придает ему другой юридический статус, осуществляет более широкое регулирование его деятельности.

Государственное Агентство Ядерной Физики является правительственным агентством по делам, связанным с использованием атомной энергии. Подчиняется оно Председателю

---

[5] Монитор Польски Нр 49, поз. 407.

Совета Министров, который может создавать и отменять представительства Агентства, определять их местоположение.

Во главе Агентства стоит Председатель, назначаемый и увольняемый Премьером, который к тому же, назначает и увольняет заместителей Председателя Агентства.

К сфере действия Агентства относятся дела: координации и контроля действий в сфере безопасного использования атомной энергии, исследования и применения атомной энергии в народном хозяйстве, производства аппаратуры, ядерного оборудования и источников излученияя, их оборот, обезвреживания и хранения радиоактивных отходов, учета и физической охраны ядерных материалов, информирование общества о деятельности государства в области использования атомной энергии, сотрудничества с мировым сообществом в сфере мирного использования атомной энергии.

Председатель Агентства представляет и руководит его работой. Кроме того, он определят направления деятельности Агентства, руководит государственным надзором ядерной безопасности и радиологической защитой, дает разрешения по делам этого надзора и издает решения, предусмотренные законом. Он обладает также компетецией наделения полномочиями лиц, занятых эксплуатацией ядерных объектов, контролирует деятельность, которая может вызвать ионизирующее излучение, опасное для людей и окружающей среды. Председатель сотрудничает с соответствующими верховными и центральными органами государственной администрации по делам, связанным с использованием атомной энергии. Важным полномочием Председателя Агентства является возможность устанавливать законы общеобязательного права – исполнительные распоряжения по делам, относящимися к сфере действия Агентства.

В Агентстве действует Управление Агентства, в состав которого входят заместители Председателя Агентства, Главный Инспектор Ядерного Надзора, представители некоторых министерств, а также председатель Польской Академии Наук. Работой Управления руководит Председатель Агентства.

При Агентстве работает Совет по Вопросам Ядерной Физики, как совещательный орган по делам, относящимся к сфере деятельности Агентства.

Государственный надзор за ядерной безопасностью и радиологической защитой состоит в контроле за любой деятельностью в области использования атомной энергии для общественно-хозяйственных нуждд страны, которая может вызвать или вызывает ионизирующее излучение, опасное для людей и окружающей среды.

Главного Инспектора Ядерного Надзора назначает и увольняет Председатель Агентства. Он руководит работой инспекторов ядерного надзора. Инспектора надзора, в связи с выполняемыми функциями, имеют доступ к ядерным объектам в любое время суток, имеют право ознакомиться с соответствующими документами, могут проверить деятельность, связанную с использованием атомной энергии по отношению её соответствия юридическим нормам, а также провести независимые технические и дозиметрические измерения.

Если во время контроля обнаружится угроза ядерной безопасности и радиологической защите, инспектора обязаны принять меры по её устранению. В производстве по делам ядерного надзора применяются законы кодекса административного производства. Решения по делам ядерной безопасности могут быть опротестованы в Верховном Административном Суде.

Атомный Закон определяет также принципы гражданской ответственности за нанесенный ущерб и вводит ряд уголовных положений, связанных с ответственностью за преступления в области деятельности по использованию атомной энергии.

В начале 1989 г. Офис Защитника Гражданских Прав получил письмо, подписанное 1474 жителями нескольких деревень расположенных в тарнобжегскомм воеводстве, заключающее коллективное сопротивление проекту размещения там стройки атомной электростанции. О планированной стройке жители узнали лишь из местной печати, а попытки получения достоверных данных у соответствующих местных органов государственной администрации и местных политических центров оказались безуспешными. Запечатлена в памяти авария в Чернобыле, слухи о повышенной смертности детей вследствие заболеваний опухолями вызванными аварией, а также появление разных бригад, готовящих площадь под стройку усиливали беспокойство. Невозможность налажения диалога с местной властью привела жителей к созданию неформального протестующего комитета и

подачи жалобы на имя омбудсмана с просьбой о помощи и принятии мер.

Защитник Гражданских Прав принял дело (RPO 41215/89/IV)[6] и 20 марта 1989 г. направил выступления Председателю Воеводского Народного Совета в Тарнобжеге, Министру-Начальнику Учреждения Совета Министров и Секретарю Государственного Совета.

В первом из них Защитник Гражданских Прав установил, что действия по делу размещения атомной электростанции вызывают несколько сомнений. Местоположение стройки требует в первой очереди издания соответствующим органом рекомендации определения места, в котором кроме определения места стройки, должны быть названы условия её реализации, а их принятию должны сопутствовать соответствующие консультации с заинтересованными жителями. Проблема становится более резкой, если дело касается стройки особенно обременительной для среды или влияющей на состояние здоровья людей. К таким, без сомнения, принадлежит атомная электростанция, и взгляд провозглашаемый многими специалистами о высокой степени её безопасного действия должен быть настолько популярен, чтобы получил одобрение не только в местном масштабе, но и всеобщем. В данном деле не консультировали с жителями ни обоснований планированной стройки, ни принятых технологических решений. По мнению Защитника, в случаях вызывающих опасание предприятий, консультация в формальном смысле может оказаться недостаточной. Нужны будут переговоры между жителями и учреждением финансирующим стройку в цели получения общего одобрения планированного предприятия, так как общество понимает последствия атомных аварий с одной стороны, а с другой – продвигается процесс демократизации публичной жизни. Поэтому подготовка строек такого типа требует предварительных и долгосрочных переговоров с местными жителями для убеждения их в правильности предприятия, выслушания отрицательных замечаний и их объяснения, а также поиски решений, которые в состоянии помирить противоположные интересы или альтернативные решения. Протест этот, по словам

[6] Бюллетень РПО 1989, Нр 1–2, поз. 29а–29д.

Защитника Гражданских Прав, был выражением неудовлетворительных контактов местных властей с обществом.

Отвечая, Танобжегский Воевода сообщил, что размещение атомной электростанции на территории гмины Госцерадов имело предварительный характер и было одним из этапов поисков соответствующей территории предназначенной на постройку второй – после Жарновца – электростанции.

Факт неинформирования общества констатировал Защитник также в своем выступлении направленном к Председателю Совета Министров. Подчеркнул в нем, что реализование крупных инвестций всегда вызывало эмоции и поэтому административное производство направленное на выдачу локализационных указаний должно вести себя добросовестно и открыто, а сомнения жителей в отношении опасностей вытекающих из эксплуатации радиоактивных материалов необходимо выяснить с помощью экспертов. Вопреки обязанности предусмотренной законом Министр не дал ответа на выступление.

Выступление к Секретарю Государственного Совета носило более обобщенный характер и относилось прежде всего к посреднической роли народных советов в случае появления местных конфликтов. В ответе оспорено связь между размещением обременительных инвестиций и гражданскими правами, что побудило Защитника 30 апреля 1989 г. вынести очередное выступление. Омбудсман установил, что объявлена вовремя информация, открытие и объяснениие выдвинутых сомнений заинтересованным жителям успешно подействовали бы на смягчение конфликта и приостановили бы волну протеста в других регионах страны, между прочим в Люблине. Таким образом, существует непосредственная связь между фактическими действиями администрации и возможностью покушения на права граждан. Правовой интерес нарушается не только неправильными законоположениями или ошибочным их применением, а также фактами или отказом от действия вопреки обязанности предусмотренной законом. Законы, относящиеся к планам пространственного благоустройства и местного управления, а также кодекс административного производства, обязывают органы администрации информировать заинтересованные лица о решении дела и вести производство таким образом, чтобы укрепить доверие сторон к государству и праву. Вышеназванных

обязанностей не выполнили ни центральные органы (Совет Министров, Центральное Управление Планирования, Министр Энергетики), ни местные органы государственной администрации.

Роль, какую выполил Защитник Гражданских Прав в предложенном деле имела исключительный характер, так как из-за своих правовых компетенций[7] польскому омбудсману нельзя и не должен он выступать в качестве представителя интересов отдельных общественных групп, или выразителя определенных общественных или политических взглядов. По этому поводу Защитник не включается в разного типа кампании, возвания и протесты, которые ставят своей целью оказание давления на государственную власть (RPO 18602/88/I), ни не намеревается узурпировать себе права замещать или заменять центры политических решений в оценивании (RPO 2554/88/I). У Защитника нет никаких полномочий, лишь контрольные и не ведет он государственной политики в сфере общественных или хозяйственнх проблем (RPO 12323/88/I). Не может он также исполнять общественный арбитраж в случае возникновения общих споров, так как такого метода деятельности не предусматривает закон (RPO 20717/88/III). Задача, которую старается реализовать Защитник на практике, это контроль законности действий всех органов государства а также оценка их поведения по соблюдению законом и свободы граждан с точки зрения единогласия с принципами общего сосуществования и общей справедливостью при сохранении необходимой беспристрастности при решении проблемы: произошло ли нарушение права. В общем, это дает ему нравственное право оценки этих нарушений во имя легализма как основного принципа действия учреждения, которое Защитник представляет (RPO 16109/88/I).

Тем временем Защитник принял и вел дело протеста жителей деревень расположенных по-соседски с планированным размещением атомной электростанции. Причину отхода от существующих принципов пытался выяснить в повторном выступлении к Секретарю Государственного Совета, то есть к органу непосредственно не занимающимися хозяйственной

[7] Закон от 15 июля 1987 г. о Защитнике Гражданских Прав (однородный текст: „Журнал Законов" за 1991 г. Нр 109, поз. 471 с последующими изменениями).

политикой. Защитник убеждал членов этого органа, что действительная информация, консультации и переговоры с заинтересованными субъектами являются факторами способствующими смягчению общественных конфликтов „раньше, чем они разгорятся так, что трудно их потом разрешить". И поэтому омбудсман исключительно занялся этим делом, чтобы указать соответствующим органом государства один из возможных способов поведения по отношению к действиям принятым отдельными субъектами или неформальными группами. Дальнейшая практика омбудсмана разрешает выдвинуть предположение, что Защитник не будет вмешиваться в конфликты того типа, а только ограничится к сообщению заинтересованным лицам о способах поведеня с ними, какие предусматриваются обязывающим законом.

Статья 16 Атомного Закона устанавливает, что соответствующий выдавать решения о локализации орган, согласно с законами о пространственном планировании, прежде чем выдать решение о размещении ядерного объекта, согласовывает его с Председателем Государственного Атомного Агентства в сфере требований ядерной безопасности и радиологической охраны. В литературе на эту тему замечается, что в Польше политическое решение крупного общественного масштаба – размещение атомной электростанции – применяется в порядке предусмотренном при выдаче административных актов[8]. Трудно, таким образом, не согласиться с определением, что это процедура несовместима с согласовыванием интересов сторон находящихся по отношению друг к другу в различном положении (правительство, ведомственные министерства, министерство охраны натуральной среды, местные самоуправления различных уровней, организации и экологические движения, общество, местные общественности, владельцы соседних недвижимостей и т.п.). Принятие локализационного решения такого масштаба, а также успешное введение его в жизнь требует принятия во внимание хотя бы шести факторов (научного, технического, административного, политическо-

---

[8] *Administrative Justice in the New European Democracies. Case Studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Polannd and Ukraine*, pod red. D. J. Galligan, R. H. Langan, C. S. Nicandrou, Oxford–Budapest 1998, s.408–409

го, юридического, общественно-экономического и культурного), а также ни в какой мере не должно ограничиваться временными рамками типичной административной процедуры.

Наблюдаем сейчас растущую тенденцию организования общественных групп вне политических партий или признанных религиозных союзах, до сих пор традиционных учреждений. В Польше надо ещё принять во внимание отсутствие плюралистических опытов общества, поддерживающийся в некоторых средах изоляционизм, а также развитие экологического движения в консервативном направлении (правые группировки), что отличает их от левых направлений, как правило, западноевропейских. Сосредоточение представленных выше обстоя тельств ведет к постоянному отсутствию доверия не только к центральному правительству, но и к каждому проявлению деятельности государства. Метод поведения подсказывается в выступлениях Защитника Гражданских Прав и является попыткой власти выйти из этого положения, определяемого понятием НИМБЫ.

STRESZCZENIE

Akronim NIMBY oznacza coś lokalnie niepożądanego, z reguły planowaną inwestycję powszechnie uznawaną za korzystną dla społeczeństwa jako całości, jednak niechcianą przez lokalną zbiorowość, w pobliżu której ma ona zostać zlokalizowana („not in my back yard" – NIMBY – „byle nie obok mnie"). Termin ten wprowadzony przez W. A. Rosenbauma dobrze oddaje istotę globalnego zjawiska preferującego interes społeczności lokalnej (mniejszości) kosztem interesów narodowych (większości). Próba rozwiązania konfliktu interesów wynikających z syndromu NIMBY została podjęta przez Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie protestu mieszkańców gminy Gościeradów wobec wstępnej lokalizacji na tym terenie elektrowni jądrowej. Rzecznik podkreślił konieczność prowadzenia przez organy państwowe kampanii informacyjnej, konsultacji i negocjacji z zainteresowanymi podmiotami w celu tonowania konfliktów społecznych, zanim zaostrzą się w sposób trudny do rozwiązania.